Ontario

Report of the Chief Election Officer

INCLUDING RECOMMENDED LEGISLATIVE CHANGES

1988

Ontario

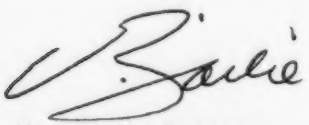
Office of the Chief Election Officer
Bureau du Directeur general des elections

The Honourable Hugh Edighoffer
Speaker of the Legislative Assembly
Queen's Park
Toronto, Ontario
M7A 1A2

Dear Mr. Speaker:

I have the honour to submit herewith, for the consideration of the Assembly, a report reviewing issues relating to the administration of the Election Act, 1984 and possible changes to it. The members of the Standing Committee on the Legislative Assembly have indicated a particular interest in considering reforms to the Act.

Respectfully yours,



Warren R. Bailie
Chief Election Officer

70 RUE LOMBARD STREET • TORONTO, ONTARIO M5C 1M3 • (416) 965-6831

CONTENTS

1. *34th GENERAL ELECTION* 1

2. *REVIEW OF ELECTION ISSUES* 3

Residence 3
Employees serving at an Election 3
Training of Returning Officers 3
Removal of Returning Officers 3
Qualifications of Election Clerk 3
Polling Day 4
Level Access to Polling Places 4
Electors outside Canada 4
Prisoners' Ineligibility 4
Proxy Voting 4
Enumerators 5
Delivery of Notice of Enumeration 5
Posting of List in Conspicuous Place 6
Special Enumeration 6
Complaints Against Names 6
Additions - Multiple Applications 6
Ineligibility as Candidates of Persons Convicted of Election Offences 6
Payment of Candidates' Deposit 6
Filing of Nomination Papers 7
Political Affiliation 7
Appointment of Poll Officials 7
Posting of Names of Deputy Returning Officers 7
Advance Poll Times 8
Challenges to Electors 8
Vouching 8
Procedure at Judicial Recount 8
Chief Election Officer's Right to Inspect Ballots 9
Chief Election Officer's Reporting Function 9
Procedure in Contested Elections 10

1

THE 34th GENERAL ELECTION

On July 10, 1986, Royal Assent was given to Bill 77, An Act to revise the Representation Act. The *Representation Act, 1986,* which was to come into force and take effect upon the first dissolution of the Legislature that occurred after the 31st day of August 1986, created 130 electoral districts, the largest number to have existed in Ontario.

As soon as Royal Assent was given to the Bill, the Office of the Chief Election Officer began immediate distribution of public information materials on the changes made by the redistribution of the electoral districts.

The passing of the Act made vacant the office of returning officer in all 130 districts. In the Fall of 1986, the Chief Election Officer commenced an interview process to fill these positions. Potential candidates were invited to the Chief Election Officer's office for an interview and a discussion of the responsibilities of a provincial returning officer. Recommendations were then made on their qualifications to the Lieutenant Governor in Council.

The Lieutenant Governor in Council began the appointment of returning officers in late September 1986, a process which continued until March 1987. There were several resignations after that time and replacements had to be found, with the last appointment being made on June 30, 1987. When the appointments were finalized, 80 of the 130 returning officers had never administered a provincial election.

It had previously been decided to establish a six-day training programme in Toronto for new returning officers. Because of the number of new returning officers and the fact of minority government, it was decided to have them in immediately for an introductory two-day session at which time they would be trained in the establishment of their polling divisions and given an overview of the election process. Former returning officers who had been re-appointed were also given two days of training.

Once the returning officers had been issued the guidelines on polling division review and revision, they were instructed to divide their electoral district into polling divisions and to prepare maps of their electoral district. Beginning in the Fall of 1986 and continuing into the Spring of 1987, these documents were submitted to the office and study was made of the appropriateness of these polling divisions, approximately 22,467 in total. The staff later gave the returning officers four further days of training.

The Proclamation dissolving the 33rd Legislative Assembly was signed on July 31, 1987 and writs were issued for the 34th General Election. Immediately following the announcement of the election, two returning officers advised the Chief Election Officer that they were unable to act in their appointed capacity. Replacements were made by the Chief Election Officer by virtue of the statutory powers under the *Election Act*.

The advertising and public information programmes necessary to inform the electorate of their rights and responsibilities under the *Election Act* had been prepared in the period leading up to the election and were put into effect.

Extra staff were added in the office of the Chief Election Officer to handle the increased volume of public inquiries. Resources were added as well to supplement the provision of French language services, not only in the office of the Chief Election Officer but in the designated returning offices as well. These returning officers had been encouraged to comply as fully as possible with the intent of the *French Language Services Act, 1986* but in some cases were constrained by the lack of resources in their local areas. Only one official complaint was made to the Office of Francophone Affairs during the election period, with respect to the enumeration process in one electoral district.

Over 45,000 enumerators visited the homes of Ontario residents in the period from August 13 - August 19. A total of 5,814,009 electors had their names put on the list of voters through the enumeration process, while 253,369 were added during the revision period. This total added through revision was substantially higher than in previous elections, largely due to the difficulty of organizing an enumeration and finding electors at home during the summer. The final total of 6,067,378 electors on the list was the highest ever for an Ontario election.

The last day for potential candidates to file nomination papers was August 27 and on that day a record number of candidates had filed papers with the returning officers. There would be 495 eligible candidates in the election. Election Day was September 10, 1987.

Following the election one application for a judicial recount was made and granted in the Electoral District of Cambridge. The recount changed the vote totals only slightly in the electoral district, and did not affect the outcome.

The returning officers in the other electoral districts returned their writs, and the necessary notices for the Ontario Gazette were published on September 19 and 26, with the final Notice, that for Cambridge, being published on October 3, 1987. Notice of these returns was forwarded to the Clerk of the Legislative Assembly.

After this Office verified the poll by poll results submitted by the returning officers, deposits were refunded to eligible candidates and the results were certified and forwarded to the Commission on Election Finances which distributes candidate subsidies. The compilation of the election results was published by the Chief Election Officer in March 1988 and distributed to members of the Assembly.

The number of eligible electors varied from a low of 19,165 in Rainy River to a high of 78,899 in York Centre. Voter turnout, which had decreased from 1975 through 1981 to a low of 58.0 per cent before increasing to 61.5% in 1985 increased modestly to 62.7% in the 1987 election.

The Chief Election Officer asked the returning officers to report on all aspects of the election after discussing election procedures with their election clerks and staff. The returning officers were then called in for sessions at which their comments and suggestions were discussed first among them, and then with the staff.

Over 100 of the returning officers were able to attend these sessions between November 1987 and March 1988 and many of their observations are reflected in this Report.

2

REVIEW OF ELECTION ISSUES

Following the general election of September 10, 1987, the Office of the Chief Election Officer has undertaken its customary review of election practices and procedures. Consideration has been given to observations and recommendations of the one hundred and thirty returning officers, the great majority of whom were able to attend sessions in Toronto with the staff of this Office at which the workings of the election process were reviewed. Methods of addressing particular problem areas in the last election have been considered.

The review of the election issues that follows is organized according to the order in which topics are covered in the *Election Act*. In some cases specific recommendations for legislative amendment are made. In other cases optional changes are described for the Assembly's consideration. In a third class of situations, those involving pure legislative policy choice, issues are mentioned to remind the Assembly that they are areas of public debate. Finally, in some areas, intended procedural changes that may be implemented by the Chief Election Officer without statutory amendment are described.

RESIDENCE

The existing rules of residence in paragraph 1(1)(o) do not directly address the situation of a person absent from Ontario, perhaps for some length of time, in the service of the Crown. Such a person, and the spouse and children of such a person, should not lose the right to vote in Ontario.

RECOMMENDATION — Two additional rules should be added to paragraph 1(1)(o), specifying that no person shall lose his residence in Ontario by reason of absence therefrom in the service of the Crown, or by reason of being the spouse or child of such a person.

EMPLOYEES SERVING AT AN ELECTION

Section 6 of the Act, requiring employers to grant leave without pay to employees appointed as poll officials, does not apply to returning officers or election clerks.

The importance of these officials to the electoral process suggests that the privilege created by this section should extend to them as well.

RECOMMENDATION — Section 6(1) should be amended to apply to returning officers and election clerks, as well as poll officials.

TRAINING OF RETURNING OFFICERS

Comments of some returning officers have indicated a desire for more extensive training in some matters relating to their office, such as the meaning and application of complex provisions of the *Election Act*, and ways of dealing with special and unusual situations that can occur in the course of administering an election.

The Office of the Chief Election Officer has recognized the desirability of increasing the resources devoted to training of returning officers for some time. Before the last election, the Chief Election Officer requested authorization of expenditures to create the full-time post of Training Officer, to design and administer programmes for the training of returning officers, and for the training of poll officials.

This authorization was not granted by the bipartisan board that reviews the Chief Election Officer's appropriations. The 1987 election again demonstrated the need to devote additional resources to training and instruction. The Office of the Chief Election Officer will again request authorization for creation of a full-time position of Training Officer to meet these needs.

REMOVAL OF RETURNING OFFICERS

Under the Act as revised in 1984 there is no power to remove a returning officer who fails to discharge his or her duties competently, except during an election period. In some cases, failure to discharge duties competently during an election might not become apparent until after the election period, leaving no recourse against the returning officer.

RECOMMENDATION — The words "at any time during an election period" should be removed from section 7(11), allowing the Chief Election Officer to remove a returning officer who fails to discharge competently his duties at any time.

QUALIFICATIONS OF ELECTION CLERK

Under the existing Act, a returning officer may not appoint as election clerk a child, grandchild, brother, sister, parent, grandparent, or spouse without the prior approval of the Chief Election Officer.

The current policy is to grant such approval only under exceptional circumstances, such as where a returning officer has been unable to recruit a suitable clerk as of the time a writ is issued, making an immediate appointment necessary to avoid interfering with the election. The existence of a provision allowing such appointments may discourage a returning officer from taking active steps to recruit a clerk between elections. Election clerks must act under the authority of the returning officer but be capable of exercising independent judgement. With proper planning, appointment of a family member should not be required.

RECOMMENDATION — Section 8(2) of the Act should be amended to forbid the appointment of family members of the returning officer as election clerks, by deleting the words "without the prior approval of the Chief Election Officer".

POLLING DAY

The existing Act establishes Thursday as polling day (except where Thursday is a holiday, in which case Friday is fixed).

It is sometimes suggested that the convenience of the elector would be accommodated, and voting turnout consequently improved, if elections were held on one of the common days of pause, Saturday or Sunday. Some potential poll officials who are unable to perform the office on a weekday would be available on a week-end, and more suitable locations for polling places might be available.

Against these views it may be argued that polling on a Saturday or Sunday is an inconvenience to the elector rather than a convenience, and so unlikely to increase voter turnout, and that some poll officials and locations might be unavailable if polling day were held on a week-end. On balance, no substantial gain in administrative convenience for the election process would seem to follow from adopting either Saturday or Sunday as polling day. The question of whether voting is or is not an appropriate activity to be required on days set aside by many for recreation and personal concerns is one of legislative policy.

RECOMMENDATION — Insofar as the efficient administration of the electoral process affects the matter, section 9 of the Act, establishing Thursday as polling day, should be retained.

LEVEL ACCESS TO POLLING PLACES

Section 13(3) requires polling places to "so far as is reasonably possible give access to wheelchairs". Monitoring of access to polls in the general election of 1987 revealed that insufficient attention is sometimes given to finding and establishing polls with such access. In some cases, locations with level access may simply not be available. In other cases, returning officers need to address the task of securing level access in the polls with more determination, and to understand more clearly the requirements a location must meet before it can be said to have "level access".

The Office of the Chief Election Officer will emphasize the requirements of subsection 13(3) in training returning officers, and continue to monitor polling place access.

The duty to provide level access could be made absolute by removing the words "so far as is reasonably possible" in section 13(3), but the availability across Ontario of sites with full access is not uniform enough to make such a change feasible.

ELECTORS OUTSIDE CANADA

In Ontario, electors outside Canada may vote only by proxy, and eligibility for proxy voting is itself restricted by section 17. The provisions of the *Charter of Rights and Freedoms* guaranteeing the right to vote suggest that consideration should be given to creating a mechanism for electors outside Canada to vote personally.

At the federal level, the "Special Voting Rules" provide that right for special classes of voters, such as Canadian Forces members, public servants, and their dependents, but do not cover electors in general apart from certain specified groups.

The Chief Election Officer is prepared to offer advice on methods of providing the vote to electors outside Canada, should the Assembly decide that action is necessary in regard to these citizens.

PRISONERS' INELIGIBILITY

Section 16 of the Act, disqualifying from voting every inmate in a penal or correctional institution under sentence of imprisonment, is currently being challenged under the *Charter of Rights and Freedoms*. If the section is declared unconstitutional, an administrative method for allowing prisoners to vote will have to be selected. Implementation of prisoner voting might or might not require amendment to the Act, depending on the specific content of an eventual judicial decision. Voting by proxy would be the most practical means of allowing prisoners to vote, and at the same time afford the greatest possible measure of anonymity to the inmates, although some jurisdictions have other procedures under which prisoners may vote in person.

PROXY VOTING

The existing Act enables an elector to vote by proxy if he or she has reason to believe that he or she will be unable to vote at both the advance poll and on polling day for any of seven listed reasons. Although the number of allowable reasons has been increased over the years, some situations remain outside the provision and the very expansion of the right makes it more difficult to justify the gaps that remain. A person unable to vote because of absence caused by business commitments may vote by proxy, but the spouse or child of such a person, accompanying him, is not specifically covered by the Act.

As an alternative to the piecemeal approach of extending the proxy right by degrees each time the Act is reviewed, the proxy right might be granted to electors who believe that they will be unable to vote at any of the advance polls or at their polling place on Election Day for any reason.

Eligible electors who are unable to vote solely because no administrative mechanism has been devised to accommodate them are as effectively disfranchised as persons to whom the legal right is denied. Democratic principles, interpreted in the spirit of the *Charter of Rights and Freedoms*, support elimination of administrative disfranchisement where reasonably possible. The existing Act prevents any person from voting by proxy on behalf of more than one elector, and establishes a number of corrupt practices relating to abuse of proxy rights. These provisions are sufficient to regulate expanded proxy entitlement.

RECOMMENDATION — Section 17 of the Act should be amended to grant the right to vote by proxy to any elector with reason to believe that he or she will be unable to vote both at the advance poll and at his or her regular polling place on Election Day.

If such an expansion of proxy voting is unacceptable, specific provision should be made for persons absent from Ontario in the service of the Crown, and their spouses and children accompanying them. Subsection 17(4) should be amended to remove the requirement that electors wishing to vote by proxy because of business commitments or employer's directions have to appear in person to appoint their proxy. Persons wishing to vote by proxy for other reasons are not required to appear in person.

ENUMERATORS

The quality of the enumeration of electors has been a recurring concern in recent elections, and often raises questions about the utility of the system itself. Yet in terms of either cost or efficiency, enumeration remains superior to possible alternatives, such as a personal registration system. Any system in which the entire responsibility for ensuring that an elector is on the voter's list falls on the elector himself depresses voter participation. The existing legislation places the responsibility for recruiting enumerators upon the candidates, and thus indirectly upon the political parties. The observations of the returning officers upon the 1987 election indicate considerable dissatisfaction with this system, particularly in city-centre districts. Candidates differ greatly in their interest in recommending and ability to recruit a full slate of capable enumerators. Returning officers must wait until seventy-two hours before the enumeration begins to appoint enumerators to fill gaps in the lists submitted by the candidates.

Giving candidates of opposing political interests the responsibility for recommending enumerators helps to guarantee the integrity of the list of electors. That responsibility should be maintained — if it can be exercised consistently with the returning officer's needs for a thorough and timely enumeration. Candidates must be encouraged to indicate, at an early stage in the election, the extent to which they intend to recommend enumerators, and returning officers must have sufficient time to recruit, train and appoint enumerators if the candidates do not make recommendations.

RECOMMENDATION — Consideration should be given to amending section 18 to require the candidates authorized to recommend enumerators to notify the returning officer, by the seventh day before the enumeration is to begin, of the maximum number of enumerators they intend to recommend, and of any polling divisions for which they will not be making recommendations. Returning officers would then have four additional days in which to recruit and train potential additional enumerators to fill gaps in the candidates' lists. The section might also be amended to require candidates to submit their lists five days before the enumeration period is to begin, instead of three days before as at present.

DELIVERY OF NOTICE OF ENUMERATION

Section 19(3)(e) now requires that the notice of enumeration be mailed to each elector.

While mail is ordinarily the most efficient means of delivery, other methods may be preferable in special circumstances, such as periods of interrupted postal service.

RECOMMENDATION — Section 19(3)(e) should be amended to replace the word "mailed" with "delivered".

POSTING OF LIST IN CONSPICUOUS PLACE

Many complaints are received in every election about the invasion of privacy involved in the posting of the list of electors in urban polling divisions.

The purpose of posting the list is to allow electors to scrutinize it, to purge it of any names improperly on it, and to add to it names of eligible electors omitted from it. The effectiveness of this public scrutiny of the list has seemed to decrease over time until it no longer seems to outweigh the privacy concerns of those who object to having their name, their sex, and the number of persons in their household advertised against their will. Posting the list only in the returning office would still allow electors a reasonable opportunity to examine it. Federal law requires the posting of lists only in rural polling divisions. Bill C-19, revising the federal law, would abolish this requirement because of similar concerns.

RECOMMENDATION — Paragraph (a) of subsection 19(3), requiring posting of the list, should be repealed. Paragraph (b) should be amended to specify that one copy of the list must be posted in the returning office and that public access to and inspection of the list must be allowed.

SPECIAL ENUMERATION

Section 19(6) of the current Act requires returning officers to cause special enumerators to call at the address of any elector in an urban polling division whose name has been provided to the returning officer as having been omitted from the list.

This requirement dates from a time when opportunities for revision of the list were more circumscribed than they are under the existing Act. Special enumerators essentially duplicate the function of revising agents appointed under subsection 21(3). Special enumeration may be unsuitable for individual electors, who may be unable to be at home during the limited period in which special enumeration operates, or who may prefer to have their names added to the list through the ordinary revision process.

RECOMMENDATION — Subsections 19(4) through 19(8) providing for special enumeration should be repealed. (Electors who find their names not on the list could vote after making an affidavit of eligibility — see the changes recommended for section 51.)

COMPLAINTS AGAINST NAMES

Section 20(2) of the existing Act provides that where an elector complains against the inclusion of someone else's name on the list of electors, a returning officer shall send a copy of the complaint to the person objected to. The Chief Election Officer considers this provision to require that a copy of the full complaint bearing the name and signature of the complainant shall be sent, and not merely an extract containing only the reason for the complaint. The person objected to thus has the right to know the identity of the person challenging him.

This provision might be made more explicit to clarify the obligations of a person complaining under this section.

RECOMMENDATION — Subsection 20(2) should be amended to require the returning officer to send "a copy of the complaint *signed by the complainant*" to the person objected to (the italicized words would be an addition to the current subsection).

ADDITIONS — MULTIPLE APPLICATIONS

Subsection 22(2) provides that an elector applying to have another person added to the list of voters may do so for family members and no more than one additional elector, while a person who is not an elector may act for only one elector. This provision ensures that a person cannot on the strength of his own statutory declaration add large numbers of electors to the list. A similar provision should be added to section 23 governing corrections and section 24 governing transfers.

INELIGIBILITY AS CANDIDATES OF PERSONS CONVICTED OF ELECTION OFFENCES

The combined effect of sections 26(5) and 97 of the Act creates a striking anomaly. Persons convicted of a corrupt practice or an offence related to an election are barred from becoming candidates at another election within eight years by section 26(5). Section 97 allows a judge, at the time of convicting a candidate of a corrupt practice (but not an *Election Act* offence) to exempt him from future ineligibility as a candidate if there was no corrupt intent. Yet no provision allows judges to exempt persons convicted of other *Election Act* offences — generally less serious than corrupt practices — from ineligibility as a candidate at future elections.

Thus a candidate convicted of a minor offence may face a more severe penalty than a person convicted of a major one.

RECOMMENDATION — Sections 26 and 97 should be amended to eliminate the inequity of the existing ineligibility penalty. This might be done by repealing subsection 26(5) and amending section 97 to make the penalty of future ineligibility at elections apply to any person convicted of either *Election Act* offences or corrupt practices, and to make the penalty of ineligibility for any office in the nomination of the Crown apply only to persons convicted of corrupt practices. A judge should be able to exempt a person convicted of either kind of offence from these penalties.

PAYMENT OF CANDIDATES' DEPOSIT

RECOMMENDATION — Subsection 27(5), requiring candidates to submit a deposit of $200 in cash or by cheque, should be amended to provide for payment "in cash or by certified cheque or money order".

FILING OF NOMINATION PAPERS

RECOMMENDATION — Subsection 27(10), requiring filing of nomination papers with the returning officer "at any time during the seven days immediately preceding closing day or at any time up to the close of nominations on that day" should be amended to allow filing during the ten days immediately preceding polling day.

POLITICAL AFFILIATION

The law of Canada, and of every province except Newfoundland and Ontario, provides for the political affiliation of candidates to be listed on the ballot. Placing political affiliation on the ballot aids electors in making an informed choice at the polls.

Recommendations that party affiliation be added to the ballot were rejected in the Third Report of the Assembly's Select Committee on Election Laws in June, 1970. The majority of the committee noted the complexity of enacting such a provision given that political parties were not legal entities at the time but suggested that placing political affiliation on the ballot would be worthy of consideration once implementation of a system of regulation of campaign finances required some system of official recognition of parties.

Such official recognition is now granted by the Commission on Election Finances pursuant to the *Election Finances Act*.

An additional objection to placing political affiliation on the ballot was grounded in the Committee's view of the independence of the elected member, and the constitutional primacy of elected legislator over party. While this view may have much to commend it, it is questionable whether the theory can continue to justify restricting the elector's access to basic information about candidates' political affiliation on the ballot.

Placing political affiliation on the ballot may also be desirable in view of incidents that occurred in two of the last four elections. Candidates, not authorized to stand for a registered political party, chose to campaign using campaign materials and designations of political belief that (at the very least) created the possibility of confusion as to which candidate was the one authorized by the political party.

If political affiliation is placed upon the ballot, there follows the question of what designation, if any, a candidate unaffiliated with a registered party may use, or be required to use. In some jurisdictions a candidate not endorsed by a registered political party must be designated by the term "Independent". In other jurisdictions such candidates may choose to have no designation. The Chief Election Officer is willing to give advice about this matter in more detail, if the Assembly chooses to explore the question of political affiliation on the ballot further.

RECOMMENDATION — Consideration should be given to amending section 34 to place designations of candidates' political affiliations on the ballot.

APPOINTMENT OF POLL OFFICIALS

In many urban electoral districts, political parties are not able to perform or interested in performing their statutory right of recommending poll officials. Because parties have the power to make recommendations until the eighth day before the election, returning officers have only a short period of time to fill any vacancies in the party lists.

Occasionally, problems are created when a candidate recommends poll officials in whom the returning officer does not have confidence. While allowing candidates to recommend poll officials ensures a diversity of political interests at the polling place, returning officers cannot ensure the successful conduct of the election if they have no responsibility for scrutinizing the suitability of their deputies in the polls.

RECOMMENDATION — Section 39 of the Act should be amended to allow returning officers to appoint poll officials on the tenth day preceding polling day in polling divisions for which the candidate entitled to appoint a poll official has not done so. The returning officer should also be able to appoint poll officials before that time where the candidate notifies the returning officer that he will not be making any recommendations regarding a certain polling division.

The section should also be amended to specify that the returning officer shall appoint only persons whom he believes to be capable of adequately performing the duties of a poll official, and to establish that candidates should be able to specify the polling division in which their recommended poll official is to be appointed.

POSTING OF NAMES OF DEPUTY RETURNING OFFICERS

The recruitment of poll officials is becoming more difficult over time in districts where the candidates do not wish to fulfill their statutory responsibility for recommending appointments. The institution of some safeguards is desirable to ensure that the process of recruitment and appointment is carried out in an efficient manner.

Federal law requires returning officers to post a list of deputy returning officers in their office at least three days before polling day, and to allow public access to and inspection of the list. This provision may be a needless administrative burden in districts where recruitment of poll officials proceeds without problem, but might help bring problems in recruiting poll officials to the attention of candidates, the public, and the Chief Election Officer in sufficient time for remedial action to be taken.

RECOMMENDATION — Section 39 should be amended by adding a subsection requiring a returning officer to post a list of deputy returning officers in the returning office at least two days before polling day.

ADVANCE POLL TIMES

Before the revised 1984 Act, advance polls were held only on the Saturday and Monday immediately preceding polling day. In the 1984 Act additional advance polling was authorized generally on the Thursday immediately preceding polling day, and in the office of the returning officer on the 12th, 10th, 9th, 8th, 6th and 2nd days preceding polling day.

The advance polls in the week preceding polling day, particularly the poll in the returning office on the second day before polling day, have been found to interfere with the necessary activities of the returning office in preparation for the election. The three days before polling day should be devoted to the training of poll officials (and the urgent recruitment of them in those instances where candidates have not exercised their power of recommendation), distribution of materials, issuance of certificates, and other activities involving various preparations for, and checks of, Election Day readiness. With an advance poll in the returning office on Tuesday, lists of electors voting then must be distributed to poll officials and candidates on the day before the election so that officials, on the morning of polling day, have complete records of who has already voted. Requiring this activity the day before the election puts returning officers under considerable pressure. While abolition of these advance polls might be opposed as restricting the opportunity of the elector to vote, there would still be advance poll voting on seven of the twelve days before the election if the polls on the second and third days before the election were removed.

RECOMMENDATION — Section 44(1) should be amended to remove the advance polls

(a) on the second day preceding polling day, from s. 44(1)(a);
and
(b) on the Monday immediately preceding polling day, from s. 44(1)(b).

CHALLENGES TO ELECTORS

Under the existing Act, an elector challenged by a poll official or scrutineer may vote after taking an oral oath of eligibility and, if necessary, establishing his identity to the satisfaction of the returning officer. The poll clerk's entry in the poll record that an oath was taken is the only documentary evidence of the administration of the oath.

Requiring challenged electors to make affidavits of eligibility, if demanded, would serve to assist the investigation and prosecution of personation and related corrupt practices.

RECOMMENDATION — Section 47 should be amended to allow a poll official or scrutineer to require a challenged elector to make an affidavit before being allowed to receive a ballot and vote.

VOUCHING

The current Act allows an elector in a rural polling division whose name is not on the polling list on Election Day to vote after taking an oath of eligibility and being vouched for by a resident of the same polling division. Electors in urban polling divisions cannot be vouched for on Election Day. This distinction has been defended, historically, as compensating for the greater difficulty of guaranteeing a thorough enumeration in some rural areas.

Differences in treatment of urban and rural electors may sometimes be necessary to ensure that members of each group have an equal, and equally effective, right and opportunity to vote. However, such differences in treatment should be avoided where possible.

Elimination of rural vouching would standardize the treatment of rural and urban electors, but by leaving both groups without any means of being added to the list on Election Day. Instead the opportunity of all electors to vote might be facilitated by allowing any elector whose name has been left off the list to be added on Election Day. Electors could be required to apply at the returning office, but this provision would create unequal opportunity in the opposite direction, in that urban electors, with easier access to the returning office, would have a greater opportunity to have their name added to the list than rural or northern electors.

In Manitoba, an elector may have his name added to the list by applying to the deputy returning officer at the polling place. The elector must take and sign an oath of eligibility and produce two documents providing evidence of his identity satisfactory to the deputy returning officer.

This procedure places the authority to add a name to the list with the poll official for the polling division in which the elector claims to reside, providing a check upon misuse of the right to be added to the list on Election Day.

RECOMMENDATION — Section 51 of the Act dealing with vouching should be amended to allow all electors to apply to the deputy returning officer to be added to the list. Electors applying should be required to make an affidavit of eligibility and to satisfy the deputy returning officer as to their identity and residence.

If this recommendation is not acceptable to the Assembly, the existing vouching provision should be changed to apply to both urban and rural electors, or eliminated.

PROCEDURE AT JUDICIAL RECOUNT

The generally preferred procedure at a judicial recount is for the judge, if the representatives of the candidates approve, to supervise the actual counting rather than conduct it himself. Only poll statements and ballots in dispute need be brought to the attention of the judge, if they have the potential effect of changing the result in the electoral district.

Section 73 may have the effect of constraining judicial discretion in this regard, by requiring the judge to "conduct the recount of the ballots according to the rules of the count at the close of the poll by the deputy returning officer" and to "verify or correct the statements of the poll".

To avoid unnecessary time and costs in recount proceedings the judge should have discretion to adopt procedures tailored to the particular matters in dispute.

RECOMMENDATION — Section 73 should be amended to require the judge to supervise the recount of the ballots and verify or correct the statements of the poll where necessary.

THE CHIEF ELECTION OFFICER'S RIGHT TO INSPECT BALLOTS

Whether the Chief Election Officer can inspect ballots in his custody for the purpose of investigating possible corrupt practices is uncertain. Subsection 85(2) prevents any person from inspecting a ballot in the custody of the Chief Election Officer except under an order of a judge of the Supreme Court. The section may not apply to the Chief Election Officer, if the placement of the ballots in his custody implies some right of inspection. On the other hand, legal cases have seemed to suggest that under similar wording the Clerk of the Crown in Chancery, the predecessor of the Chief Election Officer, had no right to inspect ballots in his custody.

Federal law clarifies the intent of the provision through a subsection recognizing the Chief Election Officer's right to inspect election documents in connection with prosecution for an offence under the *Canada Elections Act*.

RECOMMENDATION — Subsection 85(2.1) should be added, specifying that subsection 85(2) does not prohibit the Chief Election Officer or an authorized staff member from inspecting ballots for the purpose of investigating a possible contravention of the *Election Act* regarding ballots.

CHIEF ELECTION OFFICER'S REPORTING FUNCTION

Unlike other Canadian jurisdictions, Ontario does not recognize by statute the Chief Election Officer's right and duty to report to the Legislative Assembly through the Speaker on matters that should be brought to its attention, including recommended changes to the Act. Statutory recognition of this reporting function would clarify the responsibility of the Chief Election Officer to the Assembly.

RECOMMENDATION — The Chief Election Officer's power to report to the Assembly should be recognized in the Act, either in Section 88 dealing with the existing reporting function or Section 4 dealing with the functions of the Chief Election Officer.

POSTING OF NAMES OF DEPUTY RETURNING OFFICERS

The recruitment of poll officials is becoming more difficult over time in districts where the candidates do not wish to fulfill their statutory responsibility for recommending appointments. The institution of some safeguards is desirable to ensure that the process of recruitment and appointment is carried out in an efficient manner.

Federal law requires returning officers to post a list of deputy returning officers in their office at least three days before polling day, and to allow public access to and inspection of the list. This provision may be a needless administrative burden in districts where recruitment of poll officials proceeds without problem, but might help bring problems in recruiting poll officials to the attention of candidates, the public, and the Chief Election Officer in sufficient time for remedial action to be taken.

RECOMMENDATION — Section 39 should be amended by adding a subsection requiring a returning officer to post a list of deputy returning officers in the returning office at least two days before polling day.

ADVANCE POLL TIMES

Before the revised 1984 Act, advance polls were held only on the Saturday and Monday immediately preceding polling day. In the 1984 Act additional advance polling was authorized generally on the Thursday immediately preceding polling day, and in the office of the returning officer on the 12th, 10th, 9th, 8th, 6th and 2nd days preceding polling day.

The advance polls in the week preceding polling day, particularly the poll in the returning office on the second day before polling day, have been found to interfere with the necessary activities of the returning office in preparation for the election. The three days before polling day should be devoted to the training of poll officials (and the urgent recruitment of them in those instances where candidates have not exercised their power of recommendation), distribution of materials, issuance of certificates, and other activities involving various preparations for, and checks of, Election Day readiness. With an advance poll in the returning office on Tuesday, lists of electors voting then must be distributed to poll officials and candidates on the day before the election so that officials, on the morning of polling day, have complete records of who has already voted. Requiring this activity the day before the election puts returning officers under considerable pressure. While abolition of these advance polls might be opposed as restricting the opportunity of the elector to vote, there would still be advance poll voting on seven of the twelve days before the election if the polls on the second and third days before the election were removed.

RECOMMENDATION — Section 44(1) should be amended to remove the advance polls

(a) on the second day preceding polling day, from s. 44(1)(a);
and
(b) on the Monday immediately preceding polling day, from s. 44(1)(b).

CHALLENGES TO ELECTORS

Under the existing Act, an elector challenged by a poll official or scrutineer may vote after taking an oral oath of eligibility and, if necessary, establishing his identity to the satisfaction of the returning officer. The poll clerk's entry in the poll record that an oath was taken is the only documentary evidence of the administration of the oath.

Requiring challenged electors to make affidavits of eligibility, if demanded, would serve to assist the investigation and prosecution of personation and related corrupt practices.

RECOMMENDATION — Section 47 should be amended to allow a poll official or scrutineer to require a challenged elector to make an affidavit before being allowed to receive a ballot and vote.

VOUCHING

The current Act allows an elector in a rural polling division whose name is not on the polling list on Election Day to vote after taking an oath of eligibility and being vouched for by a resident of the same polling division. Electors in urban polling divisions cannot be vouched for on Election Day. This distinction has been defended, historically, as compensating for the greater difficulty of guaranteeing a thorough enumeration in some rural areas.

Differences in treatment of urban and rural electors may sometimes be necessary to ensure that members of each group have an equal, and equally effective, right and opportunity to vote. However, such differences in treatment should be avoided where possible.

Elimination of rural vouching would standardize the treatment of rural and urban electors, but by leaving both groups without any means of being added to the list on Election Day. Instead the opportunity of all electors to vote might be facilitated by allowing any elector whose name has been left off the list to be added on Election Day. Electors could be required to apply at the returning office, but this provision would create unequal opportunity in the opposite direction, in that urban electors, with easier access to the returning office, would have a greater opportunity to have their name added to the list than rural or northern electors.

In Manitoba, an elector may have his name added to the list by applying to the deputy returning officer at the polling place. The elector must take and sign an oath of eligibility and produce two documents providing evidence of his identity satisfactory to the deputy returning officer.

This procedure places the authority to add a name to the list with the poll official for the polling division in which the elector claims to reside, providing a check upon misuse of the right to be added to the list on Election Day.

RECOMMENDATION — Section 51 of the Act dealing with vouching should be amended to allow all electors to apply to the deputy returning officer to be added to the list. Electors applying should be required to make an affidavit of eligibility and to satisfy the deputy returning officer as to their identity and residence.

If this recommendation is not acceptable to the Assembly, the existing vouching provision should be changed to apply to both urban and rural electors, or eliminated.

PROCEDURE AT JUDICIAL RECOUNT

The generally preferred procedure at a judicial recount is for the judge, if the representatives of the candidates approve, to supervise the actual counting rather than conduct it himself. Only poll statements and ballots in dispute need be brought to the attention of the judge, if they have the potential effect of changing the result in the electoral district.

Section 73 may have the effect of constraining judicial discretion in this regard, by requiring the judge to "conduct the recount of the ballots according to the rules of the count at the close of the poll by the deputy returning officer" and to "verify or correct the statements of the poll".

To avoid unnecessary time and costs in recount proceedings the judge should have discretion to adopt procedures tailored to the particular matters in dispute.

RECOMMENDATION — Section 73 should be amended to require the judge to supervise the recount of the ballots and verify or correct the statements of the poll where necessary.

THE CHIEF ELECTION OFFICER'S RIGHT TO INSPECT BALLOTS

Whether the Chief Election Officer can inspect ballots in his custody for the purpose of investigating possible corrupt practices is uncertain. Subsection 85(2) prevents any person from inspecting a ballot in the custody of the Chief Election Officer except under an order of a judge of the Supreme Court. The section may not apply to the Chief Election Officer, if the placement of the ballots in his custody implies some right of inspection. On the other hand, legal cases have seemed to suggest that under similar wording the Clerk of the Crown in Chancery, the predecessor of the Chief Election Officer, had no right to inspect ballots in his custody.

Federal law clarifies the intent of the provision through a subsection recognizing the Chief Election Officer's right to inspect election documents in connection with prosecution for an offence under the *Canada Elections Act*.

RECOMMENDATION — Subsection 85(2.1) should be added, specifying that subsection 85(2) does not prohibit the Chief Election Officer or an authorized staff member from inspecting ballots for the purpose of investigating a possible contravention of the *Election Act* regarding ballots.

CHIEF ELECTION OFFICER'S REPORTING FUNCTION

Unlike other Canadian jurisdictions, Ontario does not recognize by statute the Chief Election Officer's right and duty to report to the Legislative Assembly through the Speaker on matters that should be brought to its attention, including recommended changes to the Act. Statutory recognition of this reporting function would clarify the responsibility of the Chief Election Officer to the Assembly.

RECOMMENDATION — The Chief Election Officer's power to report to the Assembly should be recognized in the Act, either in Section 88 dealing with the existing reporting function or Section 4 dealing with the functions of the Chief Election Officer.

PROCEDURE IN CONTESTED ELECTIONS

The procedures in the Act for contesting elections and prosecuting corrupt practices continue to refer to commencing actions by writ of summons, despite the reforms of the *Courts of Justice Act* which abolish this procedure. Although the *Courts of Justice Act* deems references to old terminology to apply to the corresponding revised terms, updating sections 98 to 110 of the *Election Act* would make the provisions regarding corrupt practices more comprehensible.

Section 98 of the Act provides that when an action is commenced, the Registrar notifies the Chief Election Officer, who proceeds to notify the Clerk of the Assembly and the returning officer of the electoral district. The returning officer is required to publish notice of the action in a newspaper having general circulation in the electoral district.

Section 101(2) requires plaintiffs in such an action to give security for costs of $2,000 at the time of commencement of the action. To avoid confusion and costs of unnecessary newspaper notices, notice of an action should not be given to the Chief Election Officer until the $2,000 has been deposited. Although the Local Registrar in the Judicial District of York follows this practice, the intent of the Act would be clarified if the condition of security before notice were explicitly stated.

RECOMMENDATION — Sections 98 to 101 of the Act should be amended to remove references to anachronistic procedures and to clarify the procedures for notices of an action.

Ontario

Rapport du Directeur général des élections

Y COMPRIS LES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES PROPOSÉES

1988

Ontario

Office of the Chief Election Officer
Bureau du Directeur général des élections

L'honorable Hugh Edighoffer
Président de l'Assemblée législative
Queen's Park
Toronto (Ontario)
M7A 1A2

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de soumettre ci-joint à l'examen de l'Assemblée un rapport examinant les problèmes relatifs à l'administration de la Loi électorale de 1984 et des changements qu'il sera possible d'y apporter. Les membres du Comité permanent de l'Assemblée législative se sont montrés particulièrement intéressés et désireux de prendre en considération certaines réformes de la Loi.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, mes respectueuses salutations.

Le directeur général des élections

Warren R. Bailie

70 RUE LOMBARD STREET • TORONTO, ONTARIO M5C 1M3 • (416) 965-6831

TABLE DES MATIÈRES

1. *LES 34ES ÉLECTIONS GÉNÉRALES* 1

2. *EXAMEN DES PROBLÈMES D'ÉLECTION* 3

Résidence 3
Temps accordé aux employés lors d'une élection 3
Formation des directeurs du scrutin 3
Révocation des directeurs du scrutin 4
Qualifications des secrétaires du scrutin 4
Jour du scrutin 4
Accès de niveau aux bureaux de vote 4
Électeurs se trouvant à l'extérieur du Canada 5
Inhabilité des détenus 5
Vote par procuration 5
Recenseurs 6
Remise de l'avis de recensement 6
Affichage de la liste dans un endroit bien en vue 6
Recensement particulier 6
Plaintes portant sur des noms inscrits 7
Additions - Demandes multiples 7
Inégibilité en tant que candidats de personnes déclarées coupables d'infractions relatives à une élection 7
Paiement du dépôt des candidats 8
Dépôt des déclarations de candidatures 8
Appartenance politique 8
Nomination du personnel électoral 8
Affichage des noms des scrutateurs 9
Vote par anticipation 9
Récusations d'électeurs 9
Électeur qui se porte garant d'un autre 10
Procédure de dépouillement judiciaire 10
Droit pour le directeur général des élections d'examiner les bulletins de vote 11
Rapport du directeur général des élections 11
Procédures des élections contestées 11

1

LES 34es ÉLECTIONS GÉNÉRALES

Le 10 juillet 1986, la sanction royale était accordée au Projet de loi 77, destiné à réviser la Loi sur la représentation électorale. La *Loi sur la représentation électorale de 1986* qui devait entrer en vigueur et prendre effet à la première dissolution de l'Assemblée législative survenant après le 31 août 1986, créait 130 circonscriptions électorales, le nombre le plus important qui n'ait jamais existé en Ontario.

Dès que la sanction royale a été accordée au Projet de loi, le Bureau du directeur général des élections a commencé immédiatement la distribution au public de matériel d'information sur les changements apportés au découpage des circonscriptions électorales.

L'adoption de la Loi a rendu vacant le poste de directeur du scrutin dans les 130 circonscriptions. À l'automne 1986, le directeur général des élections a commencé le processus d'entrevue afin de remplir ces postes. Les candidats potentiels ont été invités à se présenter au Bureau du directeur général des élections pour une entrevue et un exposé sur les responsabilités d'un directeur du scrutin provincial. Des recommandations ont ensuite été faites sur leurs qualifications au lieutenant-gouverneur en conseil.

Fin septembre 1986, le lieutenant-gouverneur en conseil a commencé la nomination des directeurs du scrutin, et cela jusqu'en mars 1987. Il y a eu plusieurs démissions ensuite et des remplacements ont du être effectués, la dernière nomination ayant été effectuée le 30 juin 1987. Une fois les nominations terminées, 80 des 130 directeurs du scrutin n'avaient jamais administré une élection provinciale.

Auparavant, il avait été décidé d'organiser, à Toronto, un programme de formation de six jours pour les nouveaux directeurs du scrutin. En raison du nombre de nouveaux directeurs du scrutin, et étant donné que le gouvernement était minoritaire, on a décidé de les faire participer immédiatement à une session préliminaire de deux jours, au cours de laquelle on leur apprendrait à organiser leurs sections de vote et on leur donnerait un aperçu du processus électoral. Les anciens directeurs du scrutin qui avaient reçu une nouvelle nomination ont également reçu une formation de deux jours.

Après avoir reçu cet aperçu sur l'examen et la révision des sections de vote, les directeurs du scrutin ont du diviser leur circonscription électorale en sections de vote et préparer des cartes de cette circonscription électorale. Entre l'automne 1986 et le printemps 1987, ces documents ont été soumis au bureau, où l'on a du approuver ces sections de vote, environ 24 467 au total. Plus tard, le personnel a donné aux directeurs du scrutin quatre nouvelles journées de formation.

L'avis de dissolution de la 33e Assemblée législative a été signé le 31 juillet 1987 et les décrets de convocation des électeurs pour les 34es élections générales ont été émis. Immédiatement après l'annonce des élections, deux directeurs du scrutin ont informé le directeur général des élections qu'ils étaient incapables de remplir le rôle qui leur avait été assigné. Ils ont été remplacés par le directeur général des élections en vertu des compétences légales que lui assure la *Loi électorale.*

Les programmes de publicité et d'information du public nécessaires pour informer l'électorat de ses droits et responsabilités en vertu de la *Loi électorale* avait été préparés au cours de la période précédant les élections et ont été lancés.

Le Bureau du directeur général des élections a reçu du personnel supplémentaire afin de pouvoir traiter le nombre croissant de demandes de renseignements du public. On a également ajouté certaines ressources afin d'augmenter les possibilités de service en français, non seulement au Bureau du directeur général des élections, mais également dans certains bureaux de directeurs du scrutin. Ces directeurs du scrutin avaient été encouragés à se conformer, dans la mesure du possible, à l'objet de la *Loi de 1986 sur les services en français,* mais dans certains cas, ils ont été gênés par le manque de ressources existant dans leur région. Une seule plainte officielle a été déposée auprès de l'Office des affaires francophones au cours de la période des élections, en ce qui concerne le processus de recensement dans une circonscription électorale.

Plus de 45 000 recenseurs ont visité les domiciles des résidents de l'Ontario au cours de la période s'étendant du 13 août au 19 août. Un total de 5 814 009 électeurs ont vu leurs noms inscrits sur la liste électorale au cours du processus de recensement, alors que 253 369 noms ont été ajoutés au cours de la période de révision. Le total des noms ajoutés au cours de la révision était considérablement plus important que pour les élections précédentes, principalement en raison de la difficulté, au cours de l'été, d'organiser un recensement et de trouver les électeurs à leur domicile. Le nombre d'électeurs total et définitif de 6 067 378 sur la liste était le plus élevé qu'ait connu l'Ontario pour une élection.

La date limite fixée de dépôt des candidatures était le 27 août et ce jour-là, un nombre record de candidats avait rempli ces documents auprès des directeurs du scrutin. Il y avait alors 495 candidats éligibles pour cette élection. Le jour du scrutin était fixé au 10 septembre 1987.

À la suite des élections, dans la circonscription électorale de Cambridge, on a déposé devant le juge une demande de dépouillement judiciaire qui a été accordée. Ce dépouillement judiciaire n'a changé que légèrement le total des votes dans la circonscription électorale, et n'a pas affecté le résultat.

Les directeurs du scrutin des autres circonscriptions électorales avaient renvoyé leur décret, et les avis nécessaires pour la Gazette de l'Ontario ont été publiés les 19 et 26 septembre, le dernier avis, pour Cambridge, étant publié le 3 octobre 1987. L'avis de ces rapports a été envoyé au greffier de l'Assemblée législative.

Après que ce bureau ait vérifié les résultats de tous les scrutins soumis par les directeurs du scrutin, les dépôts ont été remboursés aux candidats éligibles et les résultats ont été certifiés et expédiés à la Commission sur le financement des élections qui distribue les subventions aux candidats. La compilation des résultats des élections a été publiée par le directeur général des élections en mars 1988 et distribuée aux membres de l'Assemblée.

Le nombre d'électeurs éligibles a varié entre un niveau aussi bas que 19 165 à Rainy River jusqu'à un niveau de 78 899 dans York-Centre. Le nombre de votants, qui avait diminué entre 1975 et 1980 jusqu'à 58 % et avait augmenté jusqu'à 61,5 % en 1985, a augmenté de façon modeste jusqu'à 62,7 % pour les élections de 1987.

Le directeur général des élections a demandé aux directeurs du scrutin d'établir un rapport sur tous les aspects des élections après avoir discuté des procédures électorales avec leurs secrétaires du scrutin et leur personnel. Les directeurs du scrutin ont ensuite été convoqués à des réunions au cours desquelles leurs commentaires et suggestions ont été discutés tout d'abord entre eux, puis avec mon personnel.

Plus de 100 directeurs du scrutin ont pu assister à ces réunions entre novembre 1987 et mars 1988 et ce rapport reflète beaucoup de leurs observations.

2

EXAMEN DES PROBLÈMES D'ÉLECTION

Suite aux élections générales du 10 septembre 1987, le Bureau du directeur général des élections a entrepris son examen habituel des pratiques et procédures électorales. On a pris en considération les observations et recommandations des 130 directeurs du scrutin, dont la grande majorité avait pu assister aux réunions à Toronto avec le personnel de ce bureau, réunions au cours desquelles on a procédé à l'examen des rouages du processus électoral. On a également pris en considération les méthodes de traiter les problèmes en fonction des sujets particuliers.

Cet examen des problèmes rencontrés au cours des élections est traité dans le même ordre que dans la *Loi électorale*. Dans certains cas, nous avons fait des recommandations spécifiques pour une modification de la Loi. Dans d'autres cas, nous avons suggéré d'éventuelles modifications afin qu'elles soient prises en considération par l'Assemblée. Enfin, dans une troisième catégorie de situations, celles impliquant des choix de politique législative pure, les problèmes sont indiqués afin de rappeler à l'Assemblée qu'il s'agit là de domaines relevant du débat public. Enfin, dans certains domaines nous indiquons certains changements de procédure souhaitables qui pourraient être mis en place par le directeur général des élections sans effectuer de modification statutaire.

RÉSIDENCE

Les règles existantes de résidence du paragraphe 1(1)(o) ne traitent pas directement de la situation d'une personne absente de l'Ontario, éventuellement pour une période de temps assez longue, au service de la Couronne. Une telle personne, ainsi que son conjoint et ses enfants, ne devrait pas perdre son droit de voter en Ontario.

RECOMMANDATION — Deux règles additionnelles devraient être ajoutées au paragraphe 1(1)(o), spécifiant qu'aucune personne ne perdra sa résidence en Ontario en raison de son absence pour des raisons de service de la Couronne, ou si elle est le conjoint ou l'enfant d'une telle personne.

TEMPS ACCORDÉ AUX EMPLOYÉS LORS D'UNE ÉLECTION

L'article 6 de la Loi, exigeant des employeurs qu'ils accordent un congé sans solde aux employés nommés comme membres du personnel d'un bureau de vote ne s'applique pas aux directeurs du scrutin ni aux secrétaires du scrutin.

L'importance de ces employés dans le processus électoral laisse penser que le privilège créé par cet article devrait également s'étendre à ces personnes.

RECOMMANDATION — La section 6(1) devra être modifiée afin de s'appliquer aux directeurs et aux secrétaires du scrutin aussi bien qu'au personnel des bureaux de vote.

FORMATION DES DIRECTEURS DU SCRUTIN

Les commentaires de plusieurs directeurs du scrutin ont indiqué que ceux-ci souhaiteraient recevoir une formation approfondie sur certains sujets relatifs à leurs tâches, tels que la signification et l'application de dispositions complexes de la *Loi électorale*, et sur les façons de traiter des situations particulières et inhabituelles pouvant se produire lors de l'administration d'une élection.

Depuis un certain temps, le Bureau du directeur général des élections a reconnu le bien-fondé d'une augmentation des ressources consacrées à la formation des directeurs du scrutin. Avant les dernières élections, le directeur général des élections avait demandé une autorisation de dépenses afin de créer un poste à plein temps d'agent de formation, chargé de concevoir et d'administrer les programmes de formation des directeurs du scrutin et du personnel des bureaux de vote.

Cette autorisation n'a pas été accordée par le conseil bipartite qui examine les affectations du directeur général des élections. Les élections de 1987 ont à nouveau démontré le besoin de consacrer de nouvelles ressources à la formation et à l'instruction. Le Bureau du directeur général des élections demandera à nouveau l'autorisation de créer un poste à temps plein d'agent de formation afin de répondre à ces besoins.

RÉVOCATION DES DIRECTEURS DU SCRUTIN

En vertu de la Loi révisée en 1984, il n'existe pas de possibilités de révoquer un directeur du scrutin qui n'exerce pas ses fonctions avec compétence, sauf au cours de la période électorale. Dans certains cas, le fait de ne pas exercer ses fonctions avec compétence durant une élection peut se révéler uniquement après la période d'élection, ce qui ne laisse aucun recours contre le directeur du scrutin.

RECOMMANDATION — Les mots "au cours de la période électorale" devraient être retirés de l'article 7(11), permettant ainsi au directeur général des élections de révoquer, à n'importe quel moment, un directeur du scrutin qui n'exerce pas ses fonctions avec compétence.

QUALIFICATIONS DES SECRÉTAIRES DU SCRUTIN

En vertu de la Loi existante, un directeur du scrutin ne peut nommer en tant que secrétaire du scrutin un de ses enfants, petit-enfant, frère, soeur, père, mère, grand-père, grand-mère ou conjoint sans l'approbation préalable du directeur général des élections.

La politique actuelle consiste à n'accorder une telle approbation que dans des circonstances exceptionnelles, comme dans le cas d'un directeur du scrutin qui ne peut recruter de secrétaire du scrutin convenable au moment ou un décret est émis, ce qui rend une nomination immédiate nécessaire afin d'éviter de perturber les élections. L'existence d'une clause permettant de telles nominations pourrait décourager un directeur du scrutin de prendre toutes les mesures nécessaires pour recruter un secrétaire du scrutin entre les élections. Les secrétaires du scrutin doivent agir sous l'autorité du directeur du scrutin, mais être capables d'exercer un jugement indépendant. Avec une planification correcte, il ne devrait pas s'avérer nécessaire de nommer un membre de la famille.

RECOMMANDATION — L'article 8(2) de la Loi devrait être modifié en vue d'interdire la nomination de membres de la famille des directeurs du scrutin au poste de secrétaire du scrutin, en annulant les mots "sans l'approbation préalable du directeur général des élections".

JOUR DU SCRUTIN

La Loi existante fixe au jeudi la date du scrutin (à moins que ce jeudi ne soit un jour férié auquel cas la tenue du scrutin est le vendredi).

On a parfois suggéré que cela serait plus commode pour les électeurs, et qu'en conséquence le taux de participation serait amélioré, si les élections étaient tenues un jour habituel de congé, soit le samedi ou le dimanche. Certains membres potentiels du personnel électoral qui ne peuvent accomplir cette tâche au cours de la semaine seraient disponibles durant la fin de semaine, et plus de locaux convenables seraient disponibles pour être transformés en bureaux de vote.

Ce point de vue peut être contesté en faisant valoir que si le scrutin avait eu lieu un samedi ou un dimanche cela représenterait pour les électeurs un inconvénient plutôt qu'un avantage, qu'il est peu probable que cela augmente le taux de participation, et que certains membres du personnel des bureaux de vote et les bureaux de vote eux-mêmes pourraient ne pas être disponibles si le scrutin était tenu pendant une fin de semaine. Tout compte fait, aucune amélioration administrative importante en ce qui concerne le processus électoral ne semble être impliquée par le choix du samedi ou du dimanche en tant que jour du scrutin. La question de savoir si voter est ou n'est pas une activité que l'on peut exiger des électeurs pendant les jours consacrés par beaucoup aux activités de détente et personnelles constitue un point de politique législative.

RECOMMANDATION — Dans la mesure où une administration efficace du processus électoral a un effet sur le sujet, l'article 9 de la Loi, établissant le jeudi comme jour du scrutin, devrait être conservé.

ACCÈS DE NIVEAU AUX BUREAUX DE VOTE

L'article 13(3) indique que les bureaux de vote doivent être "dans la mesure de ce qui est raisonnablement possible, accessibles aux personnes en fauteuil roulant". Le contrôle des accès aux bureaux de vote au cours des élections générales de 1987 a révélé que l'on n'accorde parfois pas assez d'attention à de tels accès lors de la recherche et de l'établissement des bureaux de vote. Dans certains cas, des locaux avec accès de niveau peuvent tout simplement ne pas être disponibles. Dans d'autres cas, les directeurs du scrutin devraient mettre plus de détermination à assurer un accès de niveau aux bureaux de vote, et mieux comprendre les exigences auxquelles un local doit se conformer avant que l'on puisse dire qu'il a un accès "de niveau".

Le Bureau du directeur général des élections insistera sur les exigences du paragraphe 13(3) lors de la formation des directeurs du scrutin, et continuera de vérifier l'accès des bureaux de vote.

Le devoir d'assurer un accès de niveau pourrait être rendu absolu en retirant les mots "dans la mesure de ce qui est raisonnablement possible" dans l'article 13(3), mais l'existence en Ontario de locaux disposant de tels accès n'est pas assez uniforme pour qu'un tel changement soit réalisable.

ÉLECTEURS SE TROUVANT À L'EXTÉRIEUR DU CANADA

Selon la législation de l'Ontario, les électeurs se trouvant à l'extérieur du Canada ne peuvent voter que par procuration, et l'admissibilité au vote par procuration est elle-même restreinte par l'article 17. Les dispositions de la *Charte des droits et libertés* garantissant le droit de vote suggèrent que l'on devrait étudier la création d'un mécanisme permettant aux électeurs résidant hors du Canada de voter personnellement.

Au niveau fédéral, les "Règles électorales spéciales" assurent ce droit à certaines catégories de votants, comme les membres des Forces canadiennes, les fonctionnaires et les personnes à leur charge, mais ne couvrent pas les électeurs en général en dehors de certains groupes particuliers.

Le directeur général des élections est prêt à offrir des renseignements sur les méthodes permettant de voter aux électeurs résidant hors du Canada, si l'Assemblée décide qu'une action en faveur de ces citoyens est nécessaire.

INHABILITÉ DES DÉTENUS

L'article 16 de la Loi, refusant le droit de vote à tout détenu d'un établissement pénitenciaire ou correctionnel purgeant une peine d'emprisonnement, est actuellement récusé en vertu de la *Charte des droits et libertés*. Si cet article est déclaré inconstitutionnel, une méthode administrative permettant aux prisonniers de voter devra être choisie. La mise en place du vote des prisonniers pourrait ou non nécessiter un amendement à la Loi, en fonction du contenu spécifique d'une éventuelle décision judiciaire. Le vote par procuration représenterait le moyen le plus pratique permettant aux prisonniers de voter, et en même temps cela donnerait le maximum d'anonymat aux détenus, bien que certaines juridictions utilisent d'autres procédures selon lesquelles les prisonniers peuvent voter en personne.

VOTE PAR PROCURATION

La Loi existante donne à un électeur la possibilité de voter par procuration s'il a des raisons de croire qu'il ne pourra pas voter lors du vote par anticipation ou le jour du scrutin pour l'un des sept motifs indiqués. Bien que le nombre de raisons possibles ait été augmenté au cours des années, certaines situations n'ont pas été prévues et le développement du droit lui-même rend plus difficile de justifier les failles qui subsistent. Une personne incapable de voter en raison d'une absence causée par des engagements professionnels peut voter par procuration, et le conjoint ou l'enfant d'une telle personne, l'accompagnant, ne sont pas nommément couverts par la Loi.

Au lieu d'étendre par bribes le droit de procuration chaque fois que la loi est révisée, ce droit de procuration pourrait être accordé aux électeurs qui pensent qu'ils ne pourront pas voter soit lors des votes par anticipation soit à leur bureau de vote le jour du scrutin pour quelque motif que ce soit.

Les électeurs admissibles à voter et qui ne peuvent voter uniquement parce qu'aucun mécanisme administratif n'a été prévu pour eux sont tout autant privés de leurs droits électoraux que des personnes à qui les droits légaux ont été retirés. Les principes démocratiques, interprétés dans l'esprit de la *Charte des droits et libertés*, sont en faveur de l'élimination de la privation administrative du droit électoral dans tous les cas où cela est raisonnablement possible. La Loi existante empêche toute personne de nommer plus d'un mandataire ayant le droit de voter en son nom, et établit un certain nombre de manoeuvres frauduleuses relatives à l'abus du droit de procuration. Ces dispositions sont suffisantes pour réglementer une augmentation des demandes de procuration.

RECOMMANDATION

L'article 17 de la Loi devrait être modifié afin d'accorder le droit de voter par procuration à n'importe quel électeur s'il a des raisons de croire qu'il ne pourra pas voter lors du vote par anticipation ni le jour du scrutin à son bureau de vote normal.

Si un tel développement du vote par procuration est inacceptable, des dispositions particulières devraient être prises pour les personnes absentes de l'Ontario au service de la Couronne ainsi que leur conjoint et enfant(s) les accompagnant. Le paragraphe 17(4) devrait être modifié afin de supprimer l'exigence selon laquelle, les électeurs désirant voter par procuration, en raison d'engagements professionnels ou en raison de directives de leur employeur, doivent se présenter en personne afin de nommer leur mandataire. Les personnes désirant voter par procuration pour d'autres raisons n'ont pas besoin d'apparaître en personne.

RECENSEURS

La qualité du recensement des électeurs a toujours constitué un problème au cours des récentes élections, et soulève quelquefois des questions concernant l'utilité du système en lui-même. Cependant, en termes soit de coût soit d'efficacité, le recensement reste supérieur à toute autre solution, comme un système d'enregistrement personnel. Tout système, dans lequel l'entière responsabilité de s'assurer qu'un électeur est sur la liste électorale incombe à l'électeur lui-même, diminue la participation des votants. En fonction de la législation existante, la responsabilité du recrutement des recenseurs incombe aux candidats, et ainsi indirectement aux partis politiques. Les observations des directeurs du scrutin au cours des élections de 1987 indiquent que l'on est profondément mécontent de ce système, particulièrement dans les circonscriptions de centre-ville. L'attitude des candidats est extrêmement variable vis-à-vis de leur intérêt à recommander et leur capacité à recruter une liste complète de recenseurs capables. Les directeurs du scrutin doivent attendre 72 heures avant le début du recensement pour nommer les recenseurs destinés à remplacer ceux qui manquent sur les listes soumises par les candidats.

Le fait de donner aux candidats ayant des intérêts politiques opposés la responsabilité de recommander des recenseurs aide à garantir l'intégrité de la liste des électeurs. Cette responsabilité devrait être maintenue — si elle peut être exercée de façon compatible avec les besoins des directeurs du scrutin qui doivent dans le délai fixé assurer un recensement complet. On doit encourager les candidats à indiquer le plus tôt possible pendant la période électorale, dans quelle mesure ils ont l'intention de recommander des recenseurs, et les directeurs du scrutin doivent disposer de suffisamment de temps pour recruter, former et nommer les recenseurs, si les candidats ne font pas de recommandations.

RECOMMANDATION

Il faudrait étudier la possibilité de modifier l'article 18 afin d'exiger des candidats autorisés à recommander des recenseurs d'informer le directeur du scrutin, au plus tard sept jours avant le début du recensement, du nombre maximum de recenseurs qu'ils ont l'intention de recommander, et d'indiquer les sections de vote pour lesquelles ils ne feront pas de recommandation. Les directeurs du scrutin disposent alors de quatre jours supplémentaires au cours desquels il leur sera possible de recruter et de former des recenseurs supplémentaires afin de remplacer les personnes manquantes dans les listes présentées par les candidats. Cet article pourrait également être modifié afin d'exiger des candidats qu'ils soumettent leurs listes cinq jours avant que la période de recensement ne commence, au lieu de trois jours comme c'est le cas actuellement.

REMISE DE L'AVIS DE RECENSEMENT

L'article 19(3)(e) exige actuellement que l'avis de recensement soit envoyé par courrier à chaque électeur.

Bien que le courrier soit ordinairement le moyen de livraison le plus efficace, d'autres méthodes peuvent être préférables dans des circonstances spéciales, comme par exemple lorsque le service postal est interrompu.

RECOMMANDATION

La section 19(3)(e) devrait être modifiée afin de remplacer le mot "envoyé" par "livré".

AFFICHAGE DE LA LISTE DANS UN ENDROIT BIEN EN VUE

De nombreuses plaintes sont reçues à chaque élection à propos de l'atteinte à la vie privée qu'implique l'affichage de la liste des électeurs dans les sections de vote urbaines.

Le but de l'affichage de la liste est de permettre aux électeurs de l'examiner soigneusement, d'en éliminer les noms qui ne devraient pas y figurer, et d'y ajouter des noms d'électeurs admissibles à voter qui n'y ont pas été inscrits. L'efficacité de cet examen de la liste par le public a semblé décroître avec le temps jusqu'à un point où il semble qu'elle occupe moins d'importance que les problèmes d'atteinte à la vie privée de ceux qui s'opposent à ce que leur nom, leur sexe et le nombre de personnes vivant sous leur toit soient affichés contre leur volonté. Le fait d'afficher la liste uniquement dans le bureau du directeur du scrutin offrirait toujours aux électeurs une occasion raisonnable de l'examiner. La législation fédérale exige l'affichage des listes uniquement dans les sections de vote rurales. Le Projet de loi C-19, révisant la législation fédérale, abolirait cette exigence en raison de problèmes similaires.

RECOMMANDATION

L'alinéa (a) du paragraphe 19(3), exigeant l'affichage de la liste devrait être annulé. L'alinéa (b) devrait être modifié et spécifier qu'une copie de la liste devrait être affichée dans le bureau du directeur du scrutin et que le public devrait être autorisé à y avoir accès pour l'examiner.

RECENSEMENT PARTICULIER

L'article 19(6) de la loi actuelle oblige les directeurs du scrutin à prendre des dispositions pour que des recenseurs particuliers se rendent à l'adresse de tout électeur dans une section de vote urbaine dont le nom a été indiqué au directeur du scrutin comme ayant été omis de la liste.

Cette exigence date d'une époque à laquelle les possibilités de révision de la liste étaient plus limitées qu'elles ne le sont en vertu de la Loi existante. Essentiellement, les recenseurs particuliers font double emploi avec les agents réviseurs nommés comme indiqué au paragraphe 21(3). Un recensement particulier peut ne pas convenir à des électeurs individuels, dans l'impossibilité de se trouver à leur domicile pendant la période de temps limitée au cours de laquelle a lieu le recensement particulier, ou qui peuvent préférer voir leur nom ajouté à la liste au cours du processus de révision ordinaire.

RECOMMANDATION

Les paragraphes 19(4) à 19(8) prévoyant un recensement particulier devraient être abrogés. (Les électeurs s'apercevant que leur nom ne se trouve pas sur la liste pourraient voter après avoir établi un affidavit d'admissibilité à voter — se référer aux changements recommandés pour l'article 51.)

PLAINTES PORTANT SUR DES NOMS INSCRITS

L'article 20(2) de la Loi existante prévoit que dans le cas où un électeur dépose une plainte relative à l'inscription sur la liste électorale d'une autre personne, un directeur du scrutin enverra une copie de la plainte à la personne dont l'inscription est contestée.

Le directeur général des élections considère que cette clause devrait exiger qu'une copie complète de la plainte portant le nom et la signature de l'auteur devrait être expédiée et non seulement un extrait contenant seulement la raison de la plainte. La personne dont l'inscription est contestée a le droit de connaître l'identité de la personne la récusant.

Cette clause pourrait être rédigée de façon plus explicite afin de clarifier les obligations d'une personne portant plainte en vertu de cet article.

RECOMMANDATION

Le paragraphe 20(2) devrait être modifié afin d'exiger du directeur du scrutin qu'il envoie "une copie de la plainte *signée par l'auteur de cette plainte*" à la personne dont l'inscription est contestée (les mots en italique constitueraient une adjonction au paragraphe existant).

ADDITIONS — DEMANDES MULTIPLES

Le paragraphe 22(2) prévoit qu'un électeur faisant une demande aux fins qu'une autre personne soit ajoutée sur la liste des votants peut le faire pour les membres de sa famille et que pour un seul électeur, alors qu'une personne qui n'est pas électeur ne peut agir que pour un seul électeur. Cette disposition assure qu'une personne ne peut pas, du fait de sa propre déclaration solennelle, ajouter un nombre important d'électeurs sur la liste. Une clause similaire devrait être ajoutée à l'article 23 régissant les corrections et l'article 24 régissant les transferts.

INÉGIBILITÉ EN TANT QUE CANDIDATS DE PERSONNES DÉCLARÉES COUPABLES D'INFRACTIONS RELATIVES À UNE ÉLECTION

L'effet combiné des articles 26(5) et 97 de la Loi crée une anomalie frappante. En vertu de l'article 26(5), les personnes reconnues coupables de manoeuvres frauduleuses ou d'infractions relatives à une élection ne peuvent être candidates à une autre élection pendant huit années. L'article 97 autorise un juge, au moment de déclarer un candidat coupable de manoeuvres frauduleuses (mais non pas d'infractions relatives à la *Loi électorale*) à ne pas lui imposer d'incapacité future en tant que candidat si l'infraction a été commise sans intention de fraude. Cependant, aucune clause ne permet à un juge d'exempter des personnes condamnées pour d'autres infractions relatives à la *Loi électorale* — généralement moins graves que les manoeuvres frauduleuses — de l'incapacité d'être éligibles lors de futures élections.

Ainsi donc, un candidat déclaré coupable d'une infraction mineure risque d'être exposé à une peine plus sévère qu'une personne reconnue coupable d'une infraction plus grave.

RECOMMANDATION

Les articles 26 et 97 devraient être modifiés de façon à éliminer l'injustice de la sanction d'inégibilité existante. Ceci pourrait être réalisé en abrogeant l'article 26(5) et en modifiant l'article 97 de façon à ce que la sanction d'inégibilité aux futures élections s'applique à toute personne reconnue coupable soit d'infractions relatives à la *Loi électorale*, soit de manoeuvres frauduleuses, et de façon à ce que la sanction d'inégibilité à tout poste dont la nomination relève de la Couronne s'applique uniquement aux personnes reconnues coupables de manoeuvres frauduleuses. Un juge devrait pouvoir exempter de ces peines une personne reconnue coupable de l'un ou l'autre type d'infraction.

PAIEMENT DU DÉPÔT DES CANDIDATS

RECOMMANDATION

Le paragraphe 27(5), exigeant des candidats un dépôt de 200 $ en espèces ou sous forme de chèque, devrait être modifié et libellé comme suit : "en espèces ou sous forme de chèque certifié ou de mandat-poste".

DÉPÔT DES DÉCLARATIONS DE CANDIDATURE

RECOMMANDATION

Le paragraphe 27(10) exigeant le dépôt des déclarations de candidature auprès du directeur du scrutin "en tout temps pendant les sept jours qui précèdent le jour fixé pour la clôture du dépôt des déclarations de candidature ou avant que les candidatures soient déclarées closes ce jour-là" devrait être modifié de façon à permettre le dépôt au cours des dix jours précédant le jour du scrutin.

APPARTENANCE POLITIQUE

La législation fédérale, et celle de toutes les provinces à l'exception de Terre-Neuve et de l'Ontario, prévoit que l'appartenance politique des candidats soit inscrite sur les bulletins de vote. Le fait d'indiquer l'appartenance politique sur le bulletin de vote aide les électeurs à faire un choix éclairé au moment du scrutin.

Les recommandations visant à faire ajouter l'appartenance politique sur les bulletins de vote ont été rejetées dans *The Third Report of the Select Committee on Election Laws* en juin 1970. La majorité du comité avait fait remarquer la complexité que représentait la promulgation d'une telle clause, étant donné que les partis politiques n'étaient pas des entités légales à ce moment-là, mais suggérait qu'il serait possible de prendre en considération l'inscription de l'appartenance politique sur les bulletins de vote une fois qu'un système de réglementation du financement des campagnes électorales exigerait une sorte de reconnaissance officielle des partis. Une telle reconnaissance officielle est maintenant accordée par la Commission sur le financement des élections conformément à *la Loi sur le financement des élections*. Une autre objection s'opposant à l'inscription de l'appartenance politique sur les bulletins de vote était fondée sur l'avis du Comité concernant l'indépendance du membre élu, et la prédominance constitutionnelle du législateur élu sur le parti. Même si cette opinion est extrêmement louable, on peut se poser la question de savoir si la théorie peut continuer à justifier le fait d'empêcher les électeurs d'avoir accès à l'information de base sur l'appartenance politique des candidats sur les bulletins de vote.

Il pourrait également être souhaitable d'indiquer l'appartenance politique sur les bulletins de vote en raison d'incidents qui se sont déroulés au cours de deux des quatres dernières élections. Les candidats, qui n'avaient pas été autorisés à représenter un parti politique enregistré, ont choisi de faire campagne en utilisant des documents et désignations d'opinions politiques qui (au minimum) créent la possibilité de confusion en ce qui concerne quel candidat était celui autorisé par le parti politique.

Si l'appartenance politique est indiquée sur le bulletin de vote, il se pose la question de savoir quelle désignation pourra utiliser ou devra utiliser un candidat n'appartenant à aucun parti politique enregistré. Dans certaines juridictions, un candidat non parrainé par un parti politique enregistré peut être désigné sous le terme d'"indépendant". Dans d'autres juridictions de tels candidats peuvent choisir le terme de "sans appartenance". Le directeur général des élections est prêt à donner son avis sur ce sujet avec plus de détails, si l'Assemblée désire étudier plus avant le problème de l'appartenance politique sur le bulletin de vote.

RECOMMANDATION

Il y a lieu d'étudier la possibilité de modifier l'article 34 afin d'indiquer l'appartenance politique des candidats sur les bulletins de vote.

NOMINATION DU PERSONNEL ÉLECTORAL

Dans de nombreuses circonscriptions électorales urbaines, de nombreux partis politiques ne peuvent ou ne veulent pas exercer leur droit statutaire consistant à recommander le personnel électoral. Étant donné que les partis peuvent faire des recommandations jusqu'au huitième jour précédant le jour du scrutin, les directeurs du scrutin ne disposent que d'une courte période de temps pour remplir les postes vacants dans les listes présentées par les partis.

Parfois, il se présente des problèmes lorsqu'un candidat recommande des personnes en qui le directeur du scrutin n'a pas confiance. Bien que le fait de permettre aux candidats de recommander le personnel électoral assure une diversité des intérêts politiques aux bureaux de vote, les directeurs du scrutin ne peuvent assurer un déroulement correct des élections s'ils ne disposent d'aucune responsabilité pour juger si leurs adjoints conviendront pour le scrutin.

RECOMMANDATION

L'article 39 de la Loi devrait être modifié afin de permettre au directeur du scrutin de nommer le personnel électoral le dixième jour précédant le jour du scrutin dans les sections de vote pour lesquelles le candidat habilité à nommer un membre du personnel électoral ne l'a pas fait. Le directeur du scrutin devrait pouvoir également nommer des membres du personnel électoral, avant que le candidat informe ce directeur du scrutin qu'il ne fera aucune recommandation concernant une section de vote particulière.

L'article devrait également être modifié de façon à indiquer que le directeur du scrutin ne nommera que des personnes qu'il estime capables d'exécuter correctement les devoirs d'un membre du personnel électoral, et à établir que les candidats devraient être capables d'indiquer la section de vote dans laquelle le membre du personnel électoral qu'il recommande devra être nommé.

AFFICHAGE DES NOMS DES SCRUTATEURS

Le recrutement du personnel électoral devient de plus en plus difficile dans les circonscriptions électorales où les candidats ne veulent pas remplir leur responsabilité statutaire consistant à recommander des nominations. Il est souhaitable de mettre en place certaines garanties afin de s'assurer que le processus de recrutement et de nomination s'effectue d'une façon efficace. La législation fédérale exige que les directeurs du scrutin affichent une liste de scrutateurs dans leur bureau au moins trois jours avant le jour du scrutin, et permettent au public d'accéder à cette liste et de la vérifier. Il est possible que cette disposition constitue une gêne administrative inutile dans les circonscriptions où le recrutement du personnel électoral s'effectue sans problèmes, mais pourrait aider à porter à l'attention des candidats, du public et du directeur général des élections les problèmes de recrutement du personnel électoral, suffisamment tôt pour qu'on puisse y remédier.

RECOMMANDATION

L'article 39 devrait être modifié en y ajoutant un paragraphe demandant au directeur du scrutin d'afficher la liste des scrutateurs dans son bureau au moins deux jours avant le jour du scrutin.

VOTE PAR ANTICIPATION

Avant la loi révisée de 1984, le vote par anticipation avait lieu uniquement le samedi et le lundi précédant immédiatement le jour du scrutin. Dans la loi de 1984, le vote par anticipation a été autorisé le jeudi précédant le jour du scrutin, et dans un bureau du directeur du scrutin, le 12e, le 10e, le 9e, le 8e, le 6e et le 2e jour précédant le jour du scrutin.

Il s'est avéré que les votes par anticipation dans la semaine précédant le jour du scrutin, particulièrement le vote dans le bureau du directeur du scrutin le deuxième jour précédant le jour du scrutin, entravaient les activités du bureau électoral nécessaires pour la préparation des élections. Les trois jours précédant le jour du scrutin devraient être consacrés à la formation du personnel électoral (et au recrutement d'urgence de ceux pour lesquels les candidats n'ont pas exercé leur pouvoir de recommandation), à la distribution des documents, à la délivrance de certificats et aux autres activités impliquant diverses préparations et vérifications pour que tout soit prêt le jour du scrutin. Avec un vote par anticipation au bureau du directeur du scrutin le mardi, les listes des électeurs votant à ce moment-là doivent être distribuées au personnel électoral et aux candidats le jour précédant le jour du scrutin de façon à ce que le personnel, le matin du jour du scrutin, dispose de statistiques complètes de ceux qui ont déjà voté. Exiger des directeurs du scrutin une telle activité le jour précédant le jour du scrutin, leur donne un surcroît de travail considérable. Même si la suppression de ces votes par anticipation pouvait être considérée, par les électeurs, comme une diminution des possibilités de voter, il resterait toujours la possibilité de voter au cours de sept des douze jours précédant le jour du scrutin si l'on supprimait le vote par anticipation, les deuxième et troisième jours précédant le scrutin.

RECOMMANDATION

L'article 44(1) devrait être modifié en supprimant les votes par anticipation

(a) le deuxième jour précédant le jour du scrutin, du paragraphe 44(1)(a); et

(b) le lundi qui précède immédiatement le jour du scrutin, du paragraphe 44(1)(b).

RÉCUSATIONS D'ÉLECTEURS

En vertu de la loi existante, un électeur récusé par un membre du personnel électoral ou un représentant de candidat peut voter après avoir prêté un serment d'éligibilité et, si nécessaire, avoir prouvé son identité d'une manière jugée satisfaisante par le directeur du scrutin. La note inscrite dans le registre du scrutin par le secrétaire du bureau de vote indiquant le fait qu'un serment a été prêté est la seule preuve documentaire de la prestation de serment.

Le fait d'exiger des électeurs récusés de faire des affidavits d'admissibilité à voter si cela est exigé, pourrait être utilisé pour aider lors d'une enquête ou de poursuites, suite à des pratiques de substitutions de personnes et autres manoeuvres frauduleuses.

RECOMMANDATION

L'article 47 devrait être modifié afin de permettre à un membre du personnel électoral ou à un représentant de candidat d'exiger d'un électeur récusé qu'il fasse un affidavit avant d'être autorisé à recevoir un bulletin de vote et à voter.

ÉLECTEUR QUI SE PORTE GARANT D'UN AUTRE

La loi actuelle permet à un électeur appartenant à une section de vote rurale, dont le nom est omis de la liste électorale le jour du scrutin, de voter après avoir prêté serment en ce qui concerne son admissibilité à voter, et si un résident de la même section de vote se porte garant pour lui. Il n'est pas possible de se porter garant pour des électeurs dans les sections de vote urbaines le jour du scrutin. Historiquement, cette distinction a été justifiée en raison de la plus grande difficulté de garantir un recensement complet dans certaines zones rurales. Il est parfois nécessaire d'établir des différences dans le traitement des électeurs urbains et ruraux afin d'assurer que les membres de chacun de ces groupes jouissent de droits et de possibilités de voter identiques et également efficaces. Toutefois, de telles différences de traitement devraient être évitées là où cela est possible. La suppression de la possibilité de se porter garant pour quelqu'un d'autre dans les zones rurales mettrait les électeurs ruraux et urbains sur un pied d'égalité, mais laisserait les deux groupes sans aucun moyen de se faire inscrire sur la liste le jour du scrutin. Au lieu de celà, la possibilité pour tous les électeurs de voter pourrait être facilitée en autorisant tout électeur dont le nom a été omis de la liste à s'y faire inscrire le jour du scrutin. On pourrait demander aux électeurs de s'inscrire auprès du bureau du directeur du scrutin, mais cette disposition à son tour entraînerait des possibilités inégales en ce sens où les électeurs urbains, ayant un accès plus facile à ce bureau, jouiraient d'une plus grande facilité pour faire inscrire leur nom à la liste que les électeurs ruraux ou du nord.

Au Manitoba, un électeur peut faire rajouter son nom à la liste en s'adressant au scrutateur au bureau de vote. L'électeur doit prêter et signer le serment prescrit en ce qui concerne son admissibilité à voter et produire deux documents prouvant son identité de façon satisfaisante pour le scrutateur.

Cette procédure donne le pouvoir d'ajouter un nom à la liste aux membres du personnel électoral pour la section de vote dans laquelle l'électeur prétend résider, ce qui assure une vérification permettant d'éviter tout abus du droit de se faire inscrire sur la liste électorale le jour du scrutin.

RECOMMANDATION

L'article 51 de la loi traitant des électeurs qui se portent garants pour un autre devrait être modifié afin de permettre à tous les électeurs de demander au scrutateur de se faire inscrire sur la liste. Les électeurs faisant la demande devraient faire un affidavit d'admissibilité à voter et prouver leur identité et leur lieu de résidence d'une façon satisfaisante pour le scrutateur.

Si cette recommandation n'est pas acceptable par l'Assemblée, la clause existante concernant l'électeur qui se porte garant pour un autre devrait être modifiée afin de s'appliquer à la fois aux électeurs urbains et ruraux, ou bien encore éliminée.

PROCÉDURE DE DÉPOUILLEMENT JUDICIAIRE

La procédure généralement présentée en cas de dépouillement judiciaire consiste pour le juge, si les représentants des candidats l'approuvent, à superviser le dépouillement effectif plutôt qu'à y procéder lui-même. Seuls les relevés de scrutin et les bulletins contestés doivent être présentés au juge, s'ils risquent de modifier les résultats dans la circonscription électorale.

L'article 73 risque de restreindre le pouvoir discrétionnaire du juge à cet égard, en obligeant celui-ci à "procéder au dépouillement judiciaire selon les règles qui s'appliquent au scrutateur au moment où celui-ci fait le compte des bulletins après la clôture du scrutin" et à "vérifier ou corriger les relevés de scrutin".

Afin d'éviter une perte de temps et des coûts inutiles dans la procédure de dépouillement judiciaire, le juge devrait pouvoir adopter des procédures adaptées aux problèmes particuliers contestés.

RECOMMANDATION

L'article 73 devrait être modifié de façon à exiger du juge qu'il supervise le dépouillement judiciaire des bulletins et vérifie ou corrige les relevés de scrutin en cas de nécessité.

DROIT POUR LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS D'EXAMINER LES BULLETINS DE VOTE

Il n'est pas évident que le directeur général des élections puisse examiner les bulletins de vote qu'il doit conserver afin de rechercher les preuves d'éventuelles manoeuvres frauduleuses. Le paragraphe 85(2) empêche toute personne d'examiner un bulletin de vote conservé par le directeur général des élections si ce n'est en vertu d'une ordonnance rendue par un juge de la Cour suprême. L'article peut ne pas s'appliquer au directeur général des élections, si le fait que les bulletins soient placés sous sa garde implique dans une certaine mesure un droit de vérification. D'un autre côté, la jurisprudence semble suggérer qu'avec un libellé similaire, le greffier de la Couronne en chancellerie, le prédécesseur du directeur général des élections, n'avait pas le droit d'examiner les bulletins de vote qui étaient confiés à sa charge.

La législation fédérale éclaircit l'objet de cette disposition par un paragraphe reconnaissant au directeur général des élections le droit d'examiner les documents électoraux en cas de poursuites, suite à une infraction à la *Loi électorale du Canada*.

RECOMMANDATION

Il y aurait lieu d'ajouter un paragraphe 85(2.1), spécifiant que le paragraphe 85(2) n'interdit pas au directeur général des élections ou un membre du personnel autorisé d'examiner les bulletins de vote dans le but de rechercher une éventuelle infraction à la *Loi électorale* concernant les bulletins de vote.

RAPPORT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS

Contrairement aux autres juridictions canadiennes, l'Ontario ne reconnaît pas par statut le droit et le devoir incombant au directeur général des élections de faire un rapport à l'Assemblée législative par l'intermédiaire du président sur les sujets qui devraient être portés à son attention, y compris les changements recommandés à la Loi. Une reconnaissance statutaire de cette fonction clarifierait la responsabilité du directeur général des élections vis-à-vis de l'Assemblée.

RECOMMANDATION

Le pouvoir du directeur général des élections de donner son opinion à l'Assemblée devrait être reconnu par la Loi, soit dans l'article 88 traitant de la fonction actuelle consistant à rendre compte devant l'Assemblée, soit dans l'article 4 traitant des fonctions du directeur général des élections.

PROCÉDURES DES ÉLECTIONS CONTESTÉES

Les procédures auxquelles il est fait référence dans la Loi pour les élections contestées et les poursuites en cas de manoeuvres frauduleuses continuent de se référer à l'introduction d'action par bref d'assignation, malgré les réformes de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* qui abolit ces procédures. Bien que la *Loi sur les tribunaux judiciaires* fasse référence à l'ancienne terminologie afin de s'appliquer aux termes révisés correspondants, le fait de mettre à jour les articles 98 à 110 de la *Loi électorale* permettraient de rendre plus compréhensibles les dispositions concernant les manoeuvres frauduleuses.

L'article 98 de la Loi prévoit que lorsqu'une action est introduite, le greffier de la Cour suprême envoie un avis au directeur général des élections, qui à son tour avise l'Assemblée législative par l'intermédiaire de son greffier, et le directeur du scrutin de la circonscription électorale. Le directeur du scrutin doit publier l'avis de l'action dans un journal généralement lu dans la circonscription électorale.

L'article 101(2) exige que pour une telle action, les demandeurs déposent une caution de 2 000 $ à l'introduction de l'action. Afin d'éviter toute confusion et le coût d'avis inutiles dans les journaux, aucun avis ne devrait être donné au directeur général des élections avant que la caution de 2 000 $ n'ait été déposée. Bien que le greffier local dans le district judiciaire de York suive cette pratique, l'objet de la Loi serait plus clair s'il était indiqué de façon explicite que le cautionnement doit être effectué avant tout avis.

RECOMMANDATION

Les articles 98 à 101 de la Loi devraient être modifiés de façon à supprimer toute référence à des procédures anachroniques et pour clarifier les procédures d'avis d'action.